ACO-UTR-891/2024

Processo - TC/014568/2021
(Apensado o processo TC/013690/2021)
Interessada - Secretaria Municipal de Habitação
Acompanhamento de Edital de Concorrência 006/Sehab/2021
Objeto - Verificar a regularidade do edital de concorrência, cujo objeto é a contratação de empresa ou consórcio de empresas para prestação de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria técnica à Coordenadoria de Regularização Fundiária, no âmbito do Programa de Regularização Fundiária de Núcleos Urbanos sob a responsabilidade da Secretaria, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

51ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SEHAB. Serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria técnica à Coordenadoria de Regularização Fundiária. REGULAR. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regular o Edital da Licitação 006/Sehab/2021, com amparo no posicionamento da Secretaria-Geral e nos apontamentos superados pela Subsecretaria de Controle Externo, ladeada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo desta Corte.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 21 de fevereiro 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

/affo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 03/07/2024 11:12:44 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 04/07/2024 14:49:58 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 014.568/2021

Egrégio Plenário

Em julgamento o Acompanhamento de Edital da Licitação nº 006/SEHAB/2021, do tipo técnica e preço, por execução indireta, em regime de empreitada por preços unitários, promovido pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), objetivando a contratação de empresa ou consórcio de empresas para a prestação de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria técnica, nos termos dos incisos III e IV do artigo 13 da Lei Federal nº 8666/93, à Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF), no âmbito do programa de regularização fundiária de núcleos urbanos sob a responsabilidade da SEHAB.

A Auditoria, após análise, produziu Relatório Preliminar da Auditoria (peça 22), concluído o quanto segue:

> *"Diante de todo o exposto, conclui-se que o Edital da Concorrência nº 006/SEHAB/2021 não possui condições de prosseguimento em face das seguintes infringências/irregularidades:*
>
> *4.1. As disposições do instrumento convocatório possibilitam terceirização indevida de atividades de regularização fundiária, de competência exclusiva de SEHAB, em infringência ao Decreto Municipal nº 57.915/17 (subitem 3.2.).*
>
> *4.2. A contratação pretendida, embora formalmente tratada como sendo por escopo, poderá se transformar, na prática, em contratos de execução continuada (subitem 3.3.).*
>
> *4.3. Os critérios de pontuação das Propostas Técnicas do Edital são genéricos, subjetivos e não atendem às exigências de clareza e objetividade impostas pelo art. 46, §1º, inciso I, c/c art. 40, inciso VII, ambos da LF nº 8.666/93, sob o risco de serem produzidas contratações antieconômicas e favorecimento indevido (subitem 3.4.1.).*

4.4. Cabe a SEHAB esclarecer e consignar expressamente no Edital qual a experiência profissional a ser pontuada. Além disso, a exigência de 15 anos de formação para o Coordenador Geral é irrazoável e restringe indevidamente o certame (subitem 3.4.2.).

4.5. Não constam demonstrativos que justifiquem os quantitativos exigidos para as licitantes e utilizados para fins de pontuação técnica. Ademais, a exigência de averbação do atestado operacional não possui amparo no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/1993 e contraria a Resolução Confea nº 1.025/2009, restringindo indevidamente o certame (subitem 3.4.3.).

4.6. A fórmula adotada para a pontuação de preços dos licitantes resulta em pouca variação de nota entre as propostas considerando um cenário de maior competitividade. Sugere-se, então, a adoção de fórmula utilizada nos Editais recentes da SIURB (subitem 3.5.).

4.7. Cabe à SEHAB disponibilizar a Memória de Cálculo da Planilha Orçamentária a todos os proponentes, bem como, incluir informações acerca do estágio atual em que se encontra cada núcleo, sem que haja desfavorecimento a nenhum licitante à luz do princípio da isonomia. (subitem 3.6.).

4.8. Existem atividades previstas no TR que já foram realizadas, ou deveriam ter sido, na fase interna da licitação. Assim, cabe à SEHAB referenciar essas atividades com a planilha de memória de cálculo apresentada, sob risco de tornar o objeto indefinido (subitem 3.7.1.).

4.9. O Manual de Orientação Técnica deve ser disponibilizado junto com os demais elementos do Edital, previamente à licitação, pois se trata de orientação técnica que balizará os produtos a serem elaborados pelas futuras contratadas (subitem 3.7.2.).

4.10. O Produto 3 engloba o Produto 1, ocasionando sobrepreço de R$ 3.934.736,00, a Po, c/ BDI (subitem 3.7.3.).

4.11. Há incompatibilidade entre a definição do produto a ser elaborado e o detalhamento apresentado no Termo de Referência (subitem 3.7.4.).

4.12. O Produto 18 – "Relatório de Gestão de Informação", no montante total previsto de R$ 17.620.003,50, Po, c/ BDI, representa, tão somente, disponibilidade de mão de obra com característica de prestação de serviço continuado, não vinculada a núcleos, as quais independentemente da entrega dos Produtos de 1 a 17, serão objeto de medição mensal (subitem 3.7.5.).

4.13. O Produto 19 – "Relatório Consolidado de Avaliação de Núcleos Passíveis de Regularização pela CRF", no montante total previsto de R$ 32.202.471,35, objetiva atividades que estão contempladas nos Produtos de 1 a 17, ou são inerentes estes; ou então, são atividades que não estão vinculadas a nenhum núcleo. Ademais, tal como o Produto 18, este Produto representa, tão somente, disponibilidade de mão de obra com característica de prestação de serviço continuado, não vinculada a núcleos, as quais independentemente da entrega dos Produtos 1 ao 17, serão objeto de medição mensal (subitem 3.7.6.). [...]"

Oficiados, (peças 25 a 28), os interessados deixaram de se manifestar.

Ato contínuo, a Origem foi informada do agendamento de Mesa Técnica (peça 49), para 19.11.2020, às 10h, tendo indicado os servidores designados a participar (peças 55 a 57).

Na sequência, foi noticiada a suspensão *sine die* do certame e solicitado dilação de prazo para resposta.

A Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB e pelo Sr. Danilo de Almeida Silva (peças 83 e 84), trouxeram aos autos esclarecimentos sobre os apontamentos e, também, de elementos suscitados na Mesa Técnica.

Aos presentes autos foi apensado o TC 13.690/2021, que versa sobre o acompanhamento da Consulta Pública (processo SEI 6014.2021/0002058-7), tendo por objetivo obter contribuições para o aprimoramento de futuro edital de Concorrência, em cujo Relatório de Inspeção consta a seguinte conclusão:

> *4.1. Apesar das alterações promovidas no novo Edital, permanecem as irregularidades apontadas no bojo dos autos do e-TCM nº 001968/2019, no que diz respeito à terceirização da atividade fim; serviços com natureza de prestação continuada; critérios de pontuação das Propostas Técnicas; na fórmula adotada para a Nota de Preços; bem como falhas no Termo de Referência (subitem 3.1.).*
>
> *4.2. Não foram encontradas irregularidades nos procedimentos adotados na condução da Consulta Pública.*

No Relatório Conclusivo juntado à peça 92 do TC 14.568/2021 não consta a superação de qualquer dos apontamentos, mantida a conclusão do Relatório Preliminar. Todavia, consta que, havendo as alterações propostas pela Origem, quando da republicação do Edital, os apontamentos contidos nos itens 4.3, 4.4, 4.7, 4.9 e 4.11 seriam superados, e, precisamente sobre o apontamento 4.5, registra que "Não constam demonstrativos que justifiquem os quantitativos exigidos para as licitantes e utilizados para fins de pontuação técnica".

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (peças 96 e 97), acompanhou o entendimento da Auditoria.

Novos ofícios foram remetidos à Origem, tendo a Secretaria Municipal da Habitação e o Sr. Danilo de Almeida da Silva respondido (peças 112 a 123), informando que o Sr. Edson Ferreira do Nascimento Júnior não mais integrava a Pasta.

Do quanto alegado, a Auditoria (peça 130) concluiu pela manutenção dos apontamentos expressos nos itens 4.1, 4.2, 4.10, 4.12 e 4.13, e pela superação dos itens 4.3, 4.4, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9 e 4.11, desde que mantidas as propostas da Origem quando da republicação do Edital; e retificou o apontamento sobre o item 4.5, nos seguintes termos: "Os quantitativos exigidos

para as licitantes e utilizados para fins de pontuação técnica não é factível frente à realidade operacional Secretaria"; tais entendimentos foram acompanhados pela Assessoria Jurídica de Controle Externo (peças 132 e 133).

Sobre o apontamento 4.3, a Origem justificou que foram excluídos do certame o quesito N1 – Conhecimento do Problema, em virtude da sua instabilidade, redistribuindo-se os 1000 pontos relativos à Proposta Técnica pelos demais quesitos N2 – Metodologia e Plano de Trabalho, N3 – Experiência dos Profissionais e N4 – Experiência da Empresa, os quais foram mantidos sob a justificativa de que sem essa avaliação poderia ser contratada empresa que não atendesse às necessidades da Administração.

Quanto ao apontamento 4.4, informou haver excluído a exigência de 15 anos de formação para o Coordenador Geral, além de esclarecer e consignar a pontuação e qual experiência profissional seria pontuada.

No tocante ao apontamento 4.6, adotou a fórmula utilizada nos recentes editais da SIURB, conforme sugerido.

Quanto ao apontamento 4.7, informou que a Memória de Cálculo foi incluída no edital como Apêndice VII – Memória de Cálculo dos Produtos por Núcleos, não sendo possível especificar, porém, o status de cada núcleo, haja vista que as áreas em questão se encontram em situações diversas, originadas das discrepâncias encontradas nas legislações afetas, que necessitam da análise prévia da equipe técnica, das eventuais contratadas, para consecução dos produtos relacionados, de modo que a CRF possa efetuar os atos decisórios pertinentes.

Relativamente ao apontamento 4.8, a Origem informou que alterou os subitens do Termo de Referência 4.1., 5.1.3., 5.5., 5.5.2. (alínea a), com o objetivo de eliminar interpretações imprecisas, além de registrar no TR que as atividades estão restritas aos núcleos constantes na memória de cálculo.

Sobre o apontamento 4.9, no Edital, como Anexo VI o Manual de Orientação Técnica, acompanhado do Anexo VII – Diretrizes – Processo de Regularização Fundiária.

E quanto ao apontamento 4.11, informou que parte do Produto 16 - Relatório Consolidado para Obtenção das Licenças Necessárias pela CRF, acabou sendo incluída por um lapso no Produto 15, razão pela qual recolou o cabeçalho do Produto 16 no Anexo I – Termo de Referência, de modo a sanar o erro material.

Em despacho, foram acolhidas as justificativas (peça 134) quanto os apontamentos remanescentes 4.1, 4.2, 4.5, 4.10, 4.12 e 4.13, com os seguintes termos:

> *"7 - Considerando que o Edital em exame superou os apontamentos impeditivos do prosseguimento da anterior Concorrência 003/SEHAB/2018, no tocante à terceirização, natureza do serviço por escopo e não continuado, falta de previsão de entrega de relatório de sucesso das regularizações, e distorção na sistemática de pontuação para julgamento das propostas, diante do exposto e do que consta dos autos, entendo que, observando-se a discricionariedade da Administração na matéria em análise, a Concorrência nº 006/SEHAB/2021 poderá ser realizada, nos moldes da Minuta apresentada (peça 114, versão de 23.03.2022).*
>
> *8 – Considerando a obrigação estabelecida no item 10.1.g do Anexo I (Termo de Referência) do Edital, para que a Contratada elabore relatórios complementares mensais de atividades, na qual deverá ser incluída também informações sobre a relação de pedidos de registro encaminhados a cada um dos Cartórios de Registro de Imóveis da Capital, destacando os obtidos, bem como a relação daqueles que foram devolvidos por falhas ou insuficiência na documentação apresentada, determino, a essa Secretaria que, a cada 3 (três) meses, publique referidos informes no DOC e no site da Pasta, explicitando seu conteúdo.*
>
> *9 – Essa Pasta deverá incluir no Edital previsão de penalidade para o caso de descumprimento pela Contratada das informações, que dê causa ao atraso na publicação referida no item anterior".*

Republicado o Edital, a Auditoria (peça 144) constatou que não foi incluída penalidade para o caso de descumprimento pela contratada da obrigação estabelecida no item 10.1.g do Anexo I (Termo de Referência).

Os novos esclarecimentos trazidos pela Origem (peças 151 e 152) fizeram a Auditoria (peça 157) entender atendida a determinação anterior.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 163) requereu o acolhimento do Edital, por estar absolutamente regular.

A Secretaria Geral, em síntese, constatou que parte das irregularidades, no decorrer da instrução processual, foram sanadas pela Origem ao proceder à correção dos apontamentos indicados nos itens 4.3, 4.4, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9 e 4.11.

Quanto aos apontamentos remanescentes 4.1, 4.2, 4.5, 4.10, 4.12 e 4.13, relacionados à terceirização, natureza do serviço por escopo e não continuado, falta de previsão de entrega de relatório de sucesso das regularizações, e distorção na sistemática de pontuação para julgamento das propostas, de modo a reputar superados os referidos apontamentos, a Secretaria Geral registrou o posicionamento divergente a Auditoria em relação ao despacho proferido (peça 134), destacando que:

> *"Quanto à determinação contida no item 8 do r. Despacho, relacionada à publicação a cada 3 meses pela SEHAB dos relatórios complementares mensais de atividade, previsto no item 10.1.g. do Termo de Referência, ressalto que sua observância somente poderá ser verificada no âmbito da execução contratual.*
>
> *Não obstante, quanto à condicionante de inclusão no edital de penalidade para o caso de descumprimento pela Contratada do fornecimento das informações, ensejando o atraso na publicação, destaco que, conforme verificado pelo órgão técnico à peça 157, tal condicionante foi devidamente observada pela Pasta conforme se infere do Anexo III da Minuta Contratual."*

Registrou ainda que foi autorizado o prosseguimento do certame, ante a superação de todos os apontamentos, e com o cumprimento da condicionante imposta. Registrou, também, que a análise da licitação está em curso nos autos do TC 3.918/2023, e o acompanhamento da execução contratual será realizada em momento oportuno.

Ao final, a Secretaria Geral opinou pelo acolhimento do Edital.

É o relatório.

VOTO

1 - O Edital de Concorrência nº 006/SEHAB/2021, certame no valor total estimado de R$ 158.679.079,23, com vigência de 24 meses, subdividido em quatro lotes, para contratação de empresa ou consórcio de empresas para a prestação de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria técnica à Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF), no âmbito do programa de regularização fundiária de núcleos urbanos sob a responsabilidade da SEHAB, cuja sessão de abertura estava designada para o dia 12.11.2021, foi suspensa *ad cautelam*, em caráter *sine die*, pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação e pelo Presidente da 2ª Comissão Técnica Especial de Licitação, tendo em vista a necessidade de ajustes e adequações no Edital, Apêndices e Anexos, conforme publicação no Diário Oficial da Cidade, em 05.11.2021.

2 – No âmbito desse procedimento de acompanhamento, o Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital, elaborado pela Coordenadoria VII, apontou inicialmente 13 (treze) itens, sendo que após a realização de Mesa Técnica, em 19.11.2021, e efetivação do contraditório mediante defesa oferecida com propostas de alterações, na última manifestação do Órgão Auditor, 7 (sete) apontamentos foram considerados superados, se mantidas as

propostas da Origem quando da republicação do Edital, e 6 (seis) foram mantidos do Relatório Conclusivo, como não saneados pela Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB.

3 – Nas sucessivas manifestações sobre os apontamentos remanescentes, foram apresentadas pela Origem alegações, justificativas, esclarecimentos e argumentos técnicos, que possibilitaram a superação, a ser concretizada quando da republicação do Edital, dos apontamentos 4.3, 4.4, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, e 4.11, também com base na manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo.

4 – Dos apontamentos remanescentes, 4.1, 4.2, 4.5, 4.10, 4.12 e 4.13, relacionados à terceirização, natureza do serviço por escopo e não continuado, falta de previsão de entrega de relatório de sucesso das regularizações, e distorção na sistemática de pontuação para julgamento das propostas, proferi despacho (peça 134) pela superação, acolhendo as justificativas, nos seguintes termos:

(a) No apontamento 4.1, por entender que se trata de produtos técnicos indispensáveis à realização de atividade essencial sob responsabilidade dessa Pasta, que levam em conta aspectos de especialização, e que foram afastadas as irregularidades comprometedoras do anterior Edital para o mesmo serviço;

(b) No apontamento 4.2, por entender-se de um tratamento heterogêneo, por meio de serviços de assessoria técnica, no qual há produtos que necessitam de uma formação específica;

(c) Nos apontamentos 4.12 e 4.13, por entender que a gestão da informação em produto determinado assegura o funcionamento ao sistema operacional da Secretaria, de forma a possibilitar a organização para a tomada de decisão pela Pasta;

(d) No apontamento 4.5, por ter a Origem demonstrado dar vazão ao trabalho que se espera gerar, em termos de títulos, nas novas contratações pretendidas, considerando o histórico do desempenho, mesmo em contratação emergencial, entre 2018 e 2020; e

(e) No apontamento 4.10, por ter demonstrado a inexistência de produtos desnecessários, haja vista a delimitação de suas finalidades e complementaridades.

Nesse diapasão, observando-se a discricionariedade da Administração na matéria em análise, foi autorizada a realização da Concorrência nº 006/SEHAB/2021, nos moldes da Minuta apresentada (peça 114, versão de 23.03.2022), estando consignado, no referido despacho, determinação para que a cada 03 (três) meses publique informes, além de incluir no Edital previsão de penalidade para o caso de descumprimento de tal.

5 – Assim, JULGO REGULAR o Acompanhamento de Edital da Licitação nº 006/SEHAB/2021, com amparo no posicionamento da Secretaria Geral, e nos apontamentos superados pela Subsecretaria de Controle Externo, ladeada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, reiterando-se os termos do despacho acima mencionado (peça 134).

6 – Cumpridas as formalidades legais e regimentais, arquivem-se os autos.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2024.01.31 11:32:03 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

GAN/SMAS